

*2022 Año del Reconocimiento de los Derechos de las
Personas Mayores*

**DIP. HÉCTOR DÍAZ POLANCO
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.
II LEGISLATURA.**

PRESENTE

La que suscribe, **diputada Marisela Zúñiga Cerón**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA, en la II Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en el artículo 30, numeral 1, inciso b) de la Constitución Política de la Ciudad de México, 12, fracción II de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, 5, fracción I y 95, fracción I del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, presento ante el Pleno de este órgano legislativo, **iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un artículo 106 bis y se reforma la fracción XII del artículo 260 de la Ley del Notariado para la Ciudad de México**, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Planteamiento del Problema que la iniciativa pretende resolver.

El envejecimiento es parte inexorable de la evolución humana, y las personas adultas suelen desarrollar una mayor cantidad de actos jurídicos como consecuencia de las mejoras en la calidad de vida y el aumento de la expectativa de vida a nivel mundial. Sin embargo, las consecuencias que derivan de la disminución de aptitudes mentales, intelectuales o funcionales para valerse plenamente por sí mismos, demuestra que su condición de vulnerabilidad, discriminación y exclusión social, requiere necesariamente de apoyos y

Plaza de la Constitución #7
Col. Centro Oficina 512



2022 *Año del Reconocimiento de los Derechos de las
Personas Mayores*

establecimientos de salvaguardias que garanticen el ejercicio efectivo de su capacidad jurídica, sin que se limite dicho ejercicio.¹

Argumentos que sustentan la iniciativa.

El envejecimiento es un fenómeno que se encuentra a lo largo del ciclo vital del ser humano y se presenta desde la concepción hasta la muerte. A pesar de ser un fenómeno natural conocido por todos, es difícil aceptarlo como una realidad innata a todo ser, esto trae como consecuencia una falta de sensibilización por parte de los encargados de atender a las personas mayores, en la realización de trámites o al hacer uso de algún servicio que se preste en la capital del país.

En consecuencia, debemos empezar a visibilizar las limitaciones propias de la vejez, si bien es cierto, no todas las personas que llegan a esta etapa de la vida sufren de condiciones de vulnerabilidad; no por ello debemos dejar de atender a quienes por su condición y razones propias de su trayectoria de vida presentan algún problema visual, auditivo, cognitivo, motriz, entre otros.

Todo ello, en virtud de que la vejez trae consigo diversos padecimientos. A decir del Instituto Nacional de Geriátrica, a través del *Estudio de carga de la enfermedad en personas adultas mayores: Un reto para México*, las personas mayores de 60 años, sufren en mayor medida de enfermedades de los sentidos, diabetes mellitus, dolores de espalda y de cuello,² aunque no son los únicos padecimientos, ya que también al pasar del tiempo se van debilitando los huesos y las articulaciones, ocasionando osteoporosis, trastornos músculo esqueléticos, entre otros.

¹ Cfr. Derechos de las familias y derechos humanos, su relación con la actividad notarial en el Código Civil y Comercial de la Nación. Visible en fna.org.ar/documentacion/jornadas-2020/XXXI-Encuentro-Nacional-del-Notariado-Novel/trabajos-tema-1/TRABAJO_07.pdf.

² Véase http://www.geriatria.salud.gob.mx/descargas/publicaciones/ResumenEjecutivo_Final_20Oct.pdf



*2022 Año del Reconocimiento de los Derechos de las
Personas Mayores*

La Ciudad de México es la Entidad Federativa que tiene el mayor número de personas mayores en toda la República Mexicana. A decir del *Protocolo para la Atención de las Personas Adultas Mayores por Enfermería*, existen padecimientos que no necesariamente son diagnosticados como enfermedades, como la desnutrición, el deterioro muscular, los riesgos de caída, la incontinencia urinaria, el déficit auditivo y visual, son algunos problemas geriátricos que tienen las personas mayores.³

En México se está generando paulatinamente un proceso de envejecimiento demográfico. Atendiendo a datos obtenidos del Censo Población y Vivienda 2020, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tenemos que el total de la población en el país es de 126 014 024 personas; de las cuales 64 540 634 son mujeres y 61 473 390 son hombres; encontrándonos con 38.0 personas mayores por cada 100 niños y jóvenes.⁴

De conformidad con el citado censo, en la Ciudad de México el total de la población es de 9 209 944, de los cuales 4 805 017 son mujeres y 4 404 927 son hombres. La edad mediana para el año 2000 era de 27 años, para el 2010 se elevó a 31 años y para el 2020 es de 35 años. La demarcación territorial más joven es la de Milpa Alta con 30 años de edad mediana y Benito Juárez es la más alta con 39 años de edad mediana.

El porcentaje de personas de 35 a 59 años actualmente es de 42.8 y de 60 años o más es de 16.2. En el año 2000 había una proporción de 9 personas dependientes (65 años o más) por cada 100 en edad de trabajar; en el 2010 la proporción se elevó a 11 y para el 2020 es de 16 personas.

³ Véase http://www.geriatria.salud.gob.mx/descargas/publicaciones/Protocolo_PAM.pdf

⁴ Cfr. Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Censo General de Habitantes 2020*, Visible en <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/tableros/panorama/>. Consultado 20 de septiembre de 2021.



*2022 Año del Reconocimiento de los Derechos de las
Personas Mayores*

Respecto al porcentaje de personas cuya edad es de 65 años o más, encontramos que el de la Ciudad de México es el más alto de la República con 11.1, siendo Coyoacán y Benito Juárez las dos alcaldías con mayor porcentaje de este sector poblacional al interior de esta Entidad Federativa con 14.7 y 14.2 respectivamente.

En relación a la población con discapacidad y su distribución por grupos de edad, también tenemos que el de las personas mayores cuya edad oscila entre los 64 a 84 años representa el más alto con 44.6, lo que se traduce a un total de 219 956 personas. Finalmente respecto a la tasa de analfabetismo de la población advertimos que el grupo de personas de 60 años también es el más alto con 11.4.⁵

Muchas personas mayores actualmente en México son víctimas de violencia patrimonial, por las condiciones en las que se encuentran son más susceptibles de infundirles temor o engañarlas para la celebración de distintos actos jurídicos, los cuales no entrañan su verdadera voluntad, en estos casos se les obliga o se les engaña a traspasar sus propiedades a un familiar o inclusive a un tercero, despojándolos de esta manera de sus bienes.

El despojo y el fraude de los bienes que poseen, son las afectaciones que más frecuentemente sufren las personas mayores de 60 años, y se ha convertido en una práctica común, que en la mayoría de las ocasiones estos actos son realizados por sus propios familiares.

Existen diversos actos con apariencia jurídica con los cuales se puede despojar directa o indirectamente a una persona mayor de sus bienes, como son la celebración de compraventas, la constitución de créditos, las obligaciones solidarias o hipotecas, donaciones, el otorgamiento de poderes generales o incluso testamentos que no son el fiel reflejo de su voluntad, todos estos actos

⁵ Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Censo General de Habitantes 2020*, Visible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_cdmx.pdf, Consultado 20 de septiembre de 2021.



*2022 Año del Reconocimiento de los Derechos de las
Personas Mayores*

necesariamente para su plena validez requieren se realicen ante la fe de un Notario Público.

Debido a la falta de medidas adecuadas para su protección, son innumerables las personas mayores que han quedado despojadas de su patrimonio como consecuencia de actos jurídicos celebrados ante estos fedatarios públicos.

De acuerdo al *Estudio sobre la Discriminación hacia las Personas Mayores en el acceso a la Justicia en la Ciudad de México*, elaborado por el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación, existe una elevada cifra de delitos que se cometen en contra de las personas mayores, en este contexto dicho estudio muestra que de conformidad a información proporcionada por la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (Hoy Fiscalía General) en el periodo comprendido entre enero de 2010 al 28 de febrero de 2017, se iniciaron 79,247 averiguaciones previas y carpetas de investigación, donde se identificó como probable víctima a una persona mayor.

De los delitos reportados, las conductas que mayormente se cometen son el fraude con 7,775 averiguaciones previas y carpetas de investigación, el despojo con 3713 y el abuso de confianza con 1,942. Lo anterior se muestra en la gráfica siguiente:



2022 Año del Reconocimiento de los Derechos de las
Personas Mayores

carpetas de investigación, donde la víctima es una persona mayor.

DELITO	AVERIGUACIONES PREVIAS Y CARPETAS DE INVESTIGACIÓN	PORCENTAJE
1. Fraude	7775	9.01
2. Robo de vehículo particular con o sin violencia	7226	9.12
3. Violencia familiar	6570	8.23
4. Daño en propiedad ajena	5815	7.34
5. Robo de objetos	5813	7.34
6. Robo a casa habitación sin violencia	5074	6.4
7. Amenazas	4956	6.28
8. Despojo	3713	4.69
9. Falsificación de títulos al portador y documentos de crédito	3509	4.43
10. Lesiones culposas por tránsito vehicular	3285	4.15
11. Transeúnte en vía pública con violencia	2158	2.72
12. Abuso de confianza	1942	2.45
13. Lesiones intencionales por golpes	1424	1.8
14. Robo a negocio sin violencia	1108	1.4
15. Robo de accesorios de auto	1105	1.39
16. Extorsión	1050	1.32
17. Tentativa de extorsión	942	1.19
18. Otros delitos	15803	19.94
Total	79247	100

La situación se agrava si consideramos que existen muchas personas que tienen plena confianza de los actos jurídicos que se celebran ante la fe de un notario público, tal y como lo refleja la 7ª Encuesta de Servicios Notariales, realizada en 2018, la cual pone de manifiesto que el 63% de la población considera que un servidor público que firma ante notario sus compromisos genera mayor confianza, también alrededor del 70% de los encuestados afirma que las notarías prestan un servicio a la sociedad mexicana, contra un 11% que cree lo contrario; por último, existe una prevalencia del 47% de la población, la cual piensa que realizar un acto

⁶ Estudio sobre la Discriminación hacia las Personas Mayores en el acceso a la Justicia en la Ciudad de México, elaborado por el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México



*2022 Año del Reconocimiento de los Derechos de las
Personas Mayores*

frente a un notario otorga una seguridad jurídica mientras que un 19% no concuerda.

Es importante tener en cuenta que el notario público es un delegatario del poder público del Estado, dotado de autoridad para dar fe pública de los actos que se celebran ante él y de aquellos en los que intervenga de acuerdo con lo que le está permitido por la ley a fin de darles autenticidad. Es un profesional del derecho investido de fe pública por el Estado y que tiene a su cargo recibir, interpretar, redactar y dar forma legal a la voluntad de las personas que ante él acuden, así como conferir autenticidad y certeza jurídica a los actos y hechos pasados ante su fe, mediante la consignación de los mismos en instrumentos públicos de su autoría.⁷

El notario, como actor e intérprete del derecho y desde su función preventiva y fedataria, se encuentra en la actualidad cumpliendo con una nueva función, la de interpretar la voluntad de las personas en sus diferentes y particulares aspectos de vida, considerando el resguardo de la forma impuesta ya que es lo que garantiza la seguridad jurídica preventiva.⁸

En este tenor, es menester recordar que uno de los principales actos jurídicos que realizan las personas mayores, son los testamentos, esto a decir del Colegio de Notarios de la Ciudad de México, el cual informó, en el evento protocolario de término de *La Jornada Notarial 2019*, que 4 de cada 10 personas atendidas en los módulos itinerantes realizaron un testamento universal, mismos que en promedio tenían 56 años, mientras que el resto promediaba 75 años de edad, por otro lado, se destacó que se ingresaron un total de 9 mil 430 solicitudes de testamento, de las cuales 5 mil 561 fueron de adultos mayores⁹.

⁷ Contradicción de Tesis 364/2016 visible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/28933>

⁸ La función notarial y las herramientas de protección de las personas vulnerables. el análisis de los conceptos de capacidad jurídica y vulnerabilidad; visible en http://www.jnb.org.ar/42/images/42-pautas-bibliografia/42JNB_TEMA-2-PAUTAS-biblio.pdf

⁹ Véase: <https://colegiodenotarios.org.mx/historica?articulo=55&id=6>



*2022 Año del Reconocimiento de los Derechos de las
Personas Mayores*

Los datos mencionados ut supra, son de gran relevancia, sin embargo debemos resaltar que las personas mayores realizan diversos tipos de actos frente a un notario, no únicamente testamentos, sino también actos que implican una traslación de dominio de sus bienes, por ello es necesario que la voluntad de las personas que pertenecen a este grupo de población sea manifestada sin ningún tipo de coacción, violencia o en su defecto utilizando de mala fe las dificultades provenientes de la vejez.

Si bien es cierto, al realizar diversos actos jurídicos en alguna de las notarías que se encuentran en la Ciudad de México, el titular de la misma realiza una entrevista para conocer el grado de capacidad que tiene la persona que quiere plasmar su voluntad en un instrumento notarial, también es necesario recordar que las personas mayores tienen en algunas ocasiones, múltiples factores de vulnerabilidad, lo que vicia, con circunstancias externas, la voluntad del otorgante.

Por ello, el titular de la notaría y quien ejerce sus facultades de fedatario público deben cerciorarse por todos los medios necesarios y a su alcance que las personas mayores que vayan a realizar actos jurídicos ante ellos, tengan pleno conocimiento de lo que están firmando, aunado a poder comprender los alcances de los mismos, para que mediante una expresión libre e informada plasmen su voluntad en los instrumentos notariales.

Por estas razones se presenta esta iniciativa, con el objetivo de eliminar las barreras que pudieran impedir el conocimiento de la auténtica voluntad de una persona mayor de sesenta años, para ello se plantea que el notario público deberá proteger los intereses de ésta y cerciorarse, bajo su más estricta responsabilidad, que previo al otorgamiento del acto a celebrar, la persona mayor actúa con plena intención y libertad, para que en caso de advertir que se requieren apoyos para llevar a cabo la libre manifestación de su voluntad, se les proporcionen, brindando la debida asistencia en un lenguaje sencillo, a fin de que la persona comprenda y adquiera pleno conocimiento de los efectos jurídicos que el acto a celebrar puede ocasionar en su patrimonio; adicionalmente se le deberá proporcionar también información

Plaza de la Constitución #7
Col. Centro Oficina 512



*2022 Año del Reconocimiento de los Derechos de las
Personas Mayores*

extensa y exhaustiva de las consecuencias del negocio en el que se interviene, con sus posibles riesgos e implicaciones.

También se propone la promoción de la participación de personas de confianza de la persona mayor que sean ajenas a conflicto de interés o influencia indebida respecto al acto jurídico a celebrar, a fin de que coadyuven a que ésta manifieste su voluntad de manera libre y autónoma. Todos los apoyos que reciba la persona mayor y la forma en que se proporcionaron deberán consignarse en el acta respectiva.

Fundamento Constitucional, de Convencionalidad y de Legalidad.

Primeramente, debemos plantear la facultad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Congreso de la Ciudad de México para legislar en las materias de su competencia, esto fundamentado en el artículo 122 de nuestra Carta Magna.

También el artículo 1, párrafo tercero del citado ordenamiento, menciona que todas las autoridades en el ámbito de sus atribuciones y competencias, serán las encargadas de promover, respetar, y garantizar los derechos humanos.

Por otro lado, el artículo 17 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también conocido como Protocolo de San Salvador, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 1 de septiembre de 1998, señala que toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica.

También, el 12 de abril de 2002, los Estados miembros de las Naciones Unidas, adoptaron el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, el cual en su prólogo señala que constituye un nuevo y ambicioso programa para encarar el reto del envejecimiento en el siglo XXI. Se centra en tres ámbitos

Plaza de la Constitución #7
Col. Centro Oficina 512



*2022 Año del Reconocimiento de los Derechos de las
Personas Mayores*

prioritarios: las personas de edad y el desarrollo, el fomento de salud y el bienestar en la vejez y la creación de un entorno propicio y favorable, sirve de base para la formulación de políticas y apunta a los gobiernos, a las organizaciones no gubernamentales y a otras partes interesadas las posibilidades de reorientar la manera en que sus sociedades perciben a los ciudadanos de edad, se relacionan con ellos y los atienden.

Por otro lado, el artículo 4, numeral 3 de la Constitución Política de la Ciudad de México, menciona que todas las autoridades en el ámbito de sus atribuciones y competencias están obligadas a promover, respetar y garantizar los derechos humanos.

Aunado a lo anterior, en su artículo 11, apartado A, se garantiza la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los derechos de las personas debido a la desigualdad estructural, todo ello para el pleno ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, de igual manera, en su apartado B, numerales 1, 2, incisos a) y b), 3, incisos a) y b) del artículo en comento, obliga a las autoridades de la Ciudad de México a adoptar las medidas necesarias para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de los grupos de atención prioritaria, para con ello eliminar progresivamente las barreras que impiden la realización plena de sus derechos, también se garantizará la participación para adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestales y judiciales para hacer efectivos sus derechos. Finalmente señala que se promoverán las medidas de nivelación con enfoque de atención diferencial, atendiendo las causas multifactoriales, así como las estrategias para la visibilización y sensibilización de la población sobre sus derechos.

Denominación del proyecto de ley o decreto.

Plaza de la Constitución #7
Col. Centro Oficina 512



*2022 Año del Reconocimiento de los Derechos de las
Personas Mayores*

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un artículo 106 bis y se reforma la fracción XII, del artículo 260 de la Ley del Notariado para la Ciudad de México.

Ordenamientos a modificar y textos normativos propuestos.

Con el propósito de mostrar los contenidos de la reforma que se propone en esta iniciativa, se muestra el cuadro comparativo siguiente:

LEY DEL NOTARIADO PARA LA CIUDAD DE MÉXICO	
TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO
Sin correlativo	Artículo 106 bis.- Los notarios deberán cerciorarse que las personas mayores de sesenta años actúan con plena intención y libertad, en caso de advertir de manera objetiva y razonable que requieren apoyos para llevar a cabo la libre manifestación de su voluntad, deberán de proporcionárselos brindando para ello la debida asistencia en un lenguaje sencillo, a fin de que la persona comprenda y adquiera pleno conocimiento de los efectos jurídicos que el acto a celebrar puede ocasionar en su patrimonio; para lo cual se deberá proporcionar también información extensa y exhaustiva de las consecuencias del negocio en el que



*2022 Año del Reconocimiento de los Derechos de las
Personas Mayores*

	<p>se interviene, con sus posibles riesgos e implicaciones.</p> <p>De igual forma y de manera previa promoverá la participación de personas de confianza de la persona mayor que sean ajenas a conflicto de interés o influencia indebida respecto al acto jurídico a celebrar, a fin de que coadyuven a que la persona mayor manifieste su voluntad de manera libre y autónoma.</p> <p>Todos los apoyos que reciba la persona mayor y la forma en que se proporcionaron deberán consignarse en la escritura o acta respectiva.</p>
<p>Artículo 260. El Colegio coadyuvará al ordenado y adecuado ejercicio de la función Notarial, para lo cual tendrá las facultades y atribuciones siguientes:</p> <p>I a XI...</p> <p>XII. Organizar y llevar a cabo cursos, conferencias y seminarios, así como hacer publicaciones, sostener bibliotecas y proporcionar al público en general y a sus agremiados, medios</p>	<p>Artículo 260. El Colegio coadyuvará al ordenado y adecuado ejercicio de la función Notarial, para lo cual tendrá las facultades y atribuciones siguientes:</p> <p>I a XI...</p> <p>XII. Organizar y llevar a cabo cursos, conferencias y seminarios, así como hacer publicaciones, sostener bibliotecas y proporcionar al público en general y a sus agremiados, medios</p>



*2022 Año del Reconocimiento de los Derechos de las
Personas Mayores*

<p>para el desarrollo de la carrera Notarial y para el mejor desempeño de la función Notarial;</p> <p>XI a XXXVIII...</p>	<p>para el desarrollo de la carrera Notarial y para el mejor desempeño de la función Notarial, entre los cursos y seminarios a que se refiere esta fracción se deberán organizar aquellos orientados a brindar correcta asistencia y asesoramiento a personas mayores;</p> <p>XI a XXXVIII...</p>
---	--

Proyecto de decreto.

D E C R E T O

ÚNICO.- Se adiciona un artículo 106 bis y se reforma la fracción XII del artículo 260 de la Ley del Notariado para la Ciudad de México, para quedar como sigue:

LEY DEL NOTARIADO PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Artículo 106 bis.- Los notarios deberán cerciorarse que las personas mayores de sesenta años actúan con plena intención y libertad, en caso de advertir de manera objetiva y razonable que requieren apoyos para llevar a cabo la libre manifestación de su voluntad, deberán de proporcionárselos brindando para ello la debida asistencia en un lenguaje sencillo, a fin de que la persona comprenda y adquiera pleno conocimiento de los efectos jurídicos que el acto a celebrar puede ocasionar en su patrimonio; para lo cual se deberá proporcionar también información extensa y exhaustiva de las consecuencias del negocio en el que se interviene, con sus posibles riesgos e implicaciones.

Plaza de la Constitución #7
Col. Centro Oficina 512



*2022 Año del Reconocimiento de los Derechos de las
Personas Mayores*

De igual forma y de manera previa promoverá la participación de personas de confianza de la persona mayor que sean ajenas a conflicto de interés o influencia indebida respecto al acto jurídico a celebrar, a fin de que coadyuven a que la persona mayor manifieste su voluntad de manera libre y autónoma.

Todos los apoyos que reciba la persona mayor y la forma en que se proporcionaron deberán consignarse en la escritura pública o acta respectiva.

Artículo 260. El Colegio coadyuvará al ordenado y adecuado ejercicio de la función Notarial, para lo cual tendrá las facultades y atribuciones siguientes:

I a XI...

XII. Organizar y llevar a cabo cursos, conferencias y seminarios, así como hacer publicaciones, sostener bibliotecas y proporcionar al público en general y a sus agremiados, medios para el desarrollo de la carrera Notarial y para el mejor desempeño de la función Notarial, **entre los cursos y seminarios a que se refiere esta fracción se deberán organizar aquellos orientados a brindar correcta asistencia y asesoramiento a personas mayores para la libre manifestación de su voluntad;**

XI a XXXVIII...

TRANSITORIOS

PRIMERO. Remítase a la persona titular de la Jefatura de Gobierno para su promulgación y publicación.

SEGUNDO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Plaza de la Constitución #7
Col. Centro Oficina 512



*2022 Año del Reconocimiento de los Derechos de las
Personas Mayores*

Recinto Legislativo de Donceles, a los 24 días del mes de marzo de 2022.



ATENTAMENTE

Plaza de la Constitución #7
Col. Centro Oficina 512

